

Regards²⁰¹² sur la Terre

Dossier Développement, alimentation,
environnement : changer l'agriculture ?

Sous la direction de
Pierre JACQUET, Rajendra K. PACHAURI, Laurence TUBIANA

Coordination scientifique
Viviane GRAVEY, Raphaël JOZAN, Sébastien TREYER, Isabelle BIAGIOTTI

Réforme du Comité de la sécurité alimentaire : opportunités pour la gouvernance mondiale ?

Sélim LOUAFI, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, France

La Sécurité alimentaire internationale : une architecture fragmentée

Les crises des prix alimentaires de 2008 et de 2011 ont inscrit la question de la Sécurité alimentaire (SA) à un niveau élevé sur l'agenda international. Face à cette montée conjoncturelle, plusieurs institutions internationales ont été interpellées et se sont mobilisées. Elles couvrent un large spectre d'arrangements institutionnels : agences intergouvernementales onusiennes (FAO, Fida, Pam), organisations internationales hors du cadre onusien (Banque mondiale, CGIAR), conventions ou traités intergouvernementaux sur certains aspects particuliers de la SA (tels que la Convention internationale pour la protection des végétaux) ; initiatives ou programmes internationaux tels que l'initiative du rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation ou celle du G8.

S'ajoute à ce paysage toute une série d'actions d'organisations ou de programmes intervenant à l'échelle transnationale tels que des organisations non gouvernementales, des firmes multinationales, ou encore des programmes de coopération régionale comme le CADDP en Afrique.

En fonction des mandats, des thématiques abordées ou des secteurs d'activités visés, les réponses restent toutefois partielles, concourant à une parcellisation des agendas au sein d'institutions ou d'initiatives aux dynamiques différentes, mais dont les attributions et intentions se chevauchent parfois.

En l'absence de leadership affirmé d'une institution ou d'un État ou groupe d'États, cette fragmentation du paysage de la gouvernance globale de la SA donne l'impression d'un « patchwork » problématique.

Les enjeux du Comité de la sécurité alimentaire

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les enjeux de la réforme du Comité de la sécurité alimentaire (CSA). Le CSA a été créé à l'issue de la Conférence

mondiale sur l'alimentation de 1974, en pleine « crise alimentaire mondiale¹ », comme un forum d'analyse et de suivi des politiques dédié à tous les aspects de la SA dans le monde. Mais ce Comité n'est pas parvenu à engager les autres agences des Nations unies et la société civile dans ce processus, se cantonnant à un rôle technique, porté sur les aspects agricoles. Les crises alimentaires restent en effet imperturbablement pensées par ce Comité en termes de disponibilités dont le règlement passerait essentiellement par une augmentation de la production agricole. La FAO a pourtant développé, *via* des financements extrabudgétaires, des programmes et autres initiatives cherchant à établir des passerelles avec les enjeux socio-économiques (pauvreté, santé) et environnementaux (changement climatique, biodiversité) de la SA. Toutefois, ces travaux n'ont impacté que très faiblement le Comité dont l'influence sur l'agenda international de la SA reste aujourd'hui limitée.

La revitalisation du CSA s'inscrit dans la profonde réforme dans laquelle est engagée la FAO depuis 2005. Ce processus, inédit à l'échelle d'une agence des Nations unies, marque une reprise en main par les États membres d'une organisation jugée en perte de légitimité [McCALLA, 2007 ; LELE, 2009]. La réforme du CSA impulsée par ces mêmes États membres, approuvée en octobre 2009, s'est matérialisée par une revalorisation statutaire du comité, son nouveau statut juridique lui permettant de communiquer ses décisions non seulement à la Conférence de la FAO mais également à l'Assemblée générale des Nations unies par l'intermédiaire du Conseil économique et social. L'objectif de cette revitalisation du CSA vise à en faire « la principale plateforme internationale et intergouvernementale ouverte, regroupant un large éventail de parties prenantes ayant

1. La conférence de 1974 faisait suite à une hausse des prix alimentaires après le choc pétrolier de 1971 [MAXWELL, 1996].

pris l'engagement de travailler ensemble de façon coordonnée et à l'appui de processus impulsés par les pays pour l'élimination de la faim et la garantie de la SA et nutritionnelle de l'ensemble de l'humanité² ». Le CSA recherche donc la même légitimité que les conférences de Parties sur le changement climatique ou la biodiversité et appuie son ambition sur deux mécanismes principaux : une ouverture plus large à tous les porteurs d'enjeux et une mobilisation accrue de l'expertise.

Ouverture et expertise au sein du CSA

La transformation du rôle relatif des États dans la gestion des affaires du monde est devenue un truisme dans la littérature sur les relations internationales [STONE, 2008]. La construction de règles internationales implique de plus en plus d'acteurs ou groupes d'acteurs qui n'exercent pas forcément (ou pas uniquement) leur influence *via* les canaux de la représentation nationale. Cette évolution traduit une transformation plus qu'un affaiblissement du rôle des États. La question de la SA n'échappe pas à cette évolution et la création d'un groupe consultatif au sein du CSA reflète cette mutation. Composé de représentants d'organisations non gouvernementales, d'organisations professionnelles, du secteur privé et des fondations, d'organisations internationales « sœurs » et « amies » et d'organisations financières internationales, ce groupe consultatif octroie une légitimité procédurale dont ne bénéficie plus la coordination intergouvernementale seule. Elle permet surtout l'implication continue de ces groupes d'acteurs, ne les cantonnant pas aux sessions plénières. Cette participation joue un rôle indéniable dans l'accroissement de la transparence du processus de prise de décision tout en assurant une représentation la plus large des intérêts présents autour de la table. Elle augmente enfin la base de connaissances mobilisées (au-delà du seul domaine agricole et en son sein, de ses aspects liés à l'accroissement de la production) et ouvre la possibilité d'accroître l'apprentissage social à travers l'interaction répétée de ses membres.

Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact d'une telle ouverture sur le processus de coordination et encore plus sur le problème à traiter. Néanmoins, le fort degré d'implication de certains types d'acteurs, tels les ONG, permet d'apprécier cet impact [ETC, 2009 ; IPC, 2010]. Traditionnellement exclues des discussions politiques, elles ont mis en place, à la demande du CSA, leur propre

mécanisme de coordination afin de renforcer leur légitimité et de peser davantage sur les débats. Dans la discussion sur l'accaparement des terres, elles ont poussé pour que la communauté internationale ne se contente pas des timides lignes directrices volontaires élaborées par les quatre organisations onusiennes (FAO, Fida, Cnuced et Banque mondiale). Lors de la session d'octobre 2010, le CSA a donc instauré un groupe de travail ouvert afin d'élaborer des principes d'investissement responsable. Celui-ci doit notamment bénéficier d'un travail de cartographie de l'ensemble des initiatives existantes sur le sujet, d'un rapport d'expertise demandée au panel d'experts de haut niveau et de la mise en place d'un processus de consultation large pour faire remonter des informations, des données et des recommandations nouvelles. Sans pouvoir préjuger des débouchés de cette initiative, on peut penser qu'un tel processus n'aurait pas pu voir le jour sans la présence et l'implication des membres du groupe consultatif.

Le deuxième pilier de la revitalisation du CSA est lié à la mobilisation de l'expertise scientifique et technique. Partant du constat que la coordination internationale bute très souvent sur des diagnostics non consensuels et des controverses très fortes sur les solutions à mettre en œuvre, la mise en place d'un panel d'experts de haut niveau (influencé en partie par le modèle du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat – Giec) est censé fournir au processus de décision politique internationale des données et recommandations les plus objectives possibles. Ce panel est constitué d'un comité de pilotage constitué de 15 membres sélectionnés pour leur expérience et leur renommée internationale. Mais alors que l'enjeu principal du Giec était d'impliquer la communauté des sciences dures dans le champ du politique, la création du Panel d'experts pour la SA doit surtout permettre de faire émerger des débats et des solutions habituellement « filtrées » par les intérêts – réels ou supposés – des institutions en place ou des États. Les deux premières thématiques dont ce panel d'expert a été mandaté sont la volatilité des prix agricoles et l'investissement responsables dans le foncier. Présentées lors de la trente-septième session du CSA d'octobre 2011, ces deux premières études sur des sujets fortement controversés ont révélé la valeur ajoutée qu'apporte une expertise moins soumise à des considérations politiques ou institutionnelles. Même si son impact sur l'élaboration de recommandations reste – sans surprise – encore limité pour l'instant,

2. Voir document CFS:2009/2 Rev 2, § 4, FAO, Rome.

elle a déjà conduit aux dires de nombreux observateurs, à une amélioration de la qualité des discussions et des délibérations

Vers la construction de la sécurité alimentaire comme enjeu global ?

Légitimité procédurale donc, par l'inclusion des acteurs concernés, et meilleure appréhension de la nature substantielle des débats par le recours à un diagnostic spécialisé devraient conduire, au moins sur le papier, à rehausser et rendre plus effectif le débat politique et la coordination internationale. Pour autant, beaucoup d'obstacles restent à lever pour permettre de faire du CSA une plateforme réelle de coopération sur la SA.

Des obstacles tout d'abord liés à des aspects institutionnels susceptibles de saper les attendus de la réforme du CSA. En restant enchâssé au sein de la FAO, le CSA prend le risque de rabattre systématiquement, consciemment ou non, la question de la SA à sa dimension agricole. Les composantes nutritionnelles, commerciales, environnementales ou encore sociales (liées à la pauvreté ou à la santé) restent sous-représentées malgré l'ouverture au sein du groupe consultatif ou la constitution du panel d'expert. Il faudra encore un certain temps avant qu'un CSA inclus au sein d'une organisation spécialisée dans les questions agricoles et alimentaires, puisse asseoir sa légitimité sur ces domaines non directement inclus dans son mandat.

Mais certains obstacles sont à rattacher à la nature même du problème à résoudre : si pour les questions environnementales, leur caractère global va de soi, il

n'en est pas de même pour la SA qui reste pensée comme un problème essentiellement national. Si l'on ajoute le manque de consensus sur le poids relatif à accorder aux différentes dimensions de la SA, il est particulièrement difficile de s'accorder sur ce sur quoi doit porter la coordination et, encore davantage, sur les outils et options politiques susceptibles d'apporter une valeur ajoutée par rapport à une situation où l'action collective globale reste faible voire absente.

Dans ce contexte, il est donc clair qu'à ce stade, personne (État, groupe d'États ou institution internationale) n'a la légitimité suffisante pour imposer un modèle unique d'action collective internationale. La fragmentation actuelle risque donc de perdurer. Si le CSA apporte indéniablement déjà une valeur ajoutée en étant un lieu inédit où l'ensemble des porteurs d'enjeu puisse *a minima* échanger, s'informer et débattre des initiatives en cours, il faudra encore un certain temps et surmonter beaucoup d'obstacles pour qu'il devienne l'enceinte où se construit la SA comme enjeu global et s'élaborent des solutions qui font autorité sur l'ensemble des acteurs. Un investissement continu des États (au-delà des périodes de crises alimentaires mondiales), la construction de synergies avec les initiatives globales existantes (telles que celle du G20 ou de l'équipe spéciale de haut niveau du secrétaire général sur la crise mondiale de la SA), une place majeure accordée à l'expertise indépendante et une FAO capable de s'élever à la hauteur de l'enjeu, seront les déterminants clés pour que le CSA puisse peser durablement sur l'agenda international de la SA et avoir un impact effectif sur le traitement de la faim dans le monde. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ETC GROUP, 2009, *Report Card from Reform School: The Committee for World Food Security Passes a Test, but...* Disponible sur : www.etcgroup.org/upload/publication/pdf_file/ETC%20FAO%20CFS%20IPC%20Report%20Oct%202009.pdf

IPC, 2010, *The Reformed Committee on World Food Security, a Briefing Paper for Civil Society*. Disponible sur : www.foodsovereignty.org/Portals/o/documenti%20sito/Home/News/reformed%20CFS_english.pdf

LELE U., 2009, "Global Food and Agricultural Institutions: The Cosmology of International Development Assistance", *Development Policy Review*, 27(6), p. 771-784.

MCCALLA A., 2007, "FAO in the Changing Global Landscape", *Giannini Foundation of Agricultural Economics*, 07-006.

MAXWELL S., 1996, "Food Security: a Post-modern Perspective", *Food Policy*, 21(2), p. 155-170.

STONE D., 2008, "Global Public Policy, Transnational Policy Communities and their Networks", *Journal of Policy Sciences*, 36(10), p. 19-38.